

Il “costo” del ripensamento dell’amministrazione: riflessioni sull’indennità di revoca

di
Giuseppe La Rosa*

SOMMARIO: 1. Delimitazione del campo di indagine e obiettivi dello studio - 2. Cenni sulla natura giuridica dell’indennizzo e sul rapporto con il risarcimento - 3. L’indennizzo quale (parziale) tutela del legittimo affidamento del privato - 4. La quantificazione dell’indennizzo. - 5. I criteri di quantificazione dell’indennizzo in caso di revoca di provvedimenti che incidono su rapporti negoziali. - 6. La liquidazione dell’indennizzo quale elemento del provvedimento di revoca. - 7. Considerazioni conclusive.

1. Delimitazione del campo di indagine e obiettivi dello studio

Il tema dell’indennità di revoca è stato discusso per anni, soprattutto nel periodo precedente all’entrata in vigore dell’art. 21-*quinquies* della legge 241 del 1990 che, accogliendo gli auspici di parte della dottrina¹, ha determinato il definitivo superamento dell’orientamento maggioritario di chiusura verso il riconoscimento di strumenti di ristoro economico ai pregiudizi derivanti dall’esercizio del potere di secondo grado².

Prendendo le mosse da un breve inquadramento sul rapporto tra indennizzo e risarcimento, lo studio ripercorre le vicissitudini che hanno accompagnato la prima

* Professore straordinario di diritto amministrativo - Università Pegaso

¹ In questo senso, si erano espressi R. ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, Milano, 1956, pp. 143 ss.; M. IMMORDINO, *Revoca degli atti amministrativi e tutela dell’affidamento*, Torino, 1999, p. 193.

² P. SALVATORE, *Revoca degli atti amministrativi*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, Roma, 1991, p. 6; L. GALATERIA - M. STIPO, *Manuale di diritto amministrativo, Principi generali*, Torino, 1994, p. 423; E. MAURO, *Osservazioni in tema di revoca del provvedimento amministrativo e di recesso dagli accordi procedurali*, in *Il foro amministrativo*, n. 1/2004, p. 567, il quale alla luce della funzione esercitata in concreto dalla indennità, arriva a sostenere che la stessa, da un lato, sia indispensabile con riferimento agli accordi e, dall’altro, non rilevante per ciò che attiene alla revoca.

forma di riconoscimento di indennizzo per i pregiudizi derivanti dalla revoca, a partire dall'analisi delle norme rilevanti in materia, contenute all'interno della legge 241 del 1990.

Una volta ricostruiti i profili generali dell'istituto, si affrontano, nel par. 4, le rilevanti problematiche relative alla liquidazione dell'indennizzo, cui fa seguito un'analisi critica della questione relativa al *quantum* dell'indennizzo, complicata, per certi versi, dall'entrata in vigore del comma 1-bis dell'art. 21-quinquies l. 241/1990.

Il lavoro si conclude con alcune considerazioni critiche sugli approdi giurisprudenziali e dottrinali maggiormente consolidati in materia di indennità di revoca.

2. Cenni sulla natura giuridica dell'indennizzo e sul rapporto con il risarcimento

Il punto di partenza per una disamina del problema dell'indennizzo dovuto dalla Pubblica Amministrazione al privato nei casi di revoca del provvedimento non può che prendere le mosse dalle scelte lessicali del legislatore. La preferenza accordata al termine indennizzo rispetto a quello di risarcimento³ è frutto, infatti, di una chiara e consapevole volontà di ricondurre le conseguenze patrimoniali del legittimo esercizio del potere di revoca nell'alveo della c.d. responsabilità da atto lecito⁴, come "posizione del soggetto tenuto a una compensazione monetaria di altro soggetto, pregiudicato da un comportamento del primo che tuttavia non risulta vietato dalla legge e non viola alcuna norma"⁵.

³ Si tenga presente che l'art. 7 della proposta di legge A.C. n. 6844-A, nel testo approvato dalla Camera, prevedeva per le ipotesi di revoca un vero e proprio risarcimento dei danni.

⁴ In argomento, la letteratura è vastissima. Per profondità e completezza di indagine, si rinvia a A. CRISMANI, *Le indennità nel diritto amministrativo*, Torino, 2012; G. CORSO, *La responsabilità della pubblica amministrazione da attività lecita*, in *Diritto amministrativo*, n. 2/2009, p. 203 ss.; G. MANFREDI, *Indennità e principio indennitario in diritto amministrativo*, Torino, 2003.

⁵ V. ROPPO, *Responsabilità pubblica per atto lecito e per atto legislativo*, in *il Corriere giuridico*, n. 3/2017, p. 365 ss., p. 365.

La definizione delle caratteristiche intrinseche dell'istituto in parola non può, tuttavia, prescindere dall'analisi dei suoi rapporti con il risarcimento dei danni, ricordando che sul punto si sono delineati due approcci teorici divergenti.

Secondo una prima teoria, risarcimento e indennizzo sarebbero legati da un rapporto di continenza nel senso che il secondo sarebbe sempre contenuto nel primo. In altri termini, i due istituti presenterebbero solamente una differenza quantitativa, visto che, in entrambi i casi, si richiede la reintegrazione della situazione patrimoniale, compromessa dall'azione (lecita o illecita) di un terzo. La sovrapposizione tra i due concetti troverebbe sostegno anche nella comune origine etimologica⁶, rappresentata al meglio dall'indistinzione dei concetti già nel codice del 1865⁷, nonché in alcune previsioni del vigente Codice civile⁸. A tale ultimo proposito, infatti, è stato osservato⁹ come quest'ultimo preveda la corresponsione di un ristoro patrimoniale a fronte di attività sia lecite che illecite, rendendo di fatto estremamente mobile il confine tra risarcimento e indennità.

L'impostazione teorica appena richiamata comporta rilevanti ricadute, soprattutto sul piano processuale. Infatti, il giudice, a cui viene richiesta solamente la condanna

⁶ D. BONAMORE, *Equivalenza semantica ed equipollenza giuridica di indennizzo, indennità, risarcimento quale corrispettivo nelle espropriazioni per fini pubblici*, in *Giustizia civile*, n. 1/1998, p. 3243 ss.

⁷ L'art. 1151 del codice civile del 1865 non conteneva il riferimento, oggi espresso all'art. 2043 c.c., relativo alla ingiustizia del danno, consentendo la risarcibilità del danno anche per fatto lecito.

⁸ Sostiene la identità funzionale fra risarcimento e indennità, G. MANFREDI, *Indennità*, cit., spec. p. 118 ss., il quale rileva che « lo spartiacque lecito/illecito che divide risarcimento e indennità finisce per perdere almeno parte del suo significato, e diviene una linea convenzionale, se non arbitraria ». In particolare, secondo l'A. l'indennità sarebbe una tecnica rimediale alternativa al risarcimento e utilizzabile laddove il legislatore abbia previsto la necessità di riparazione di un pregiudizio, escludendo, tuttavia, il riferimento al risarcimento, che, per sua natura, evoca intenti punitivi. In quest'ottica, per esempio, viene in rilievo l'art. 2047, comma 2, c.c., che, con riferimento al danno cagionato dall'incapace, dispone che « il giudice, in considerazione delle condizioni economiche delle parti, può condannare l'autore del danno a un'equa indennità ». Secondo l'A., dunque, in questa ipotesi il legislatore avrebbe previsto la corresponsione di una indennità, anziché del risarcimento, per significare l'assenza di qualsiasi intento punitivo, sebbene l'importo dell'indennità possa, in ultimo, coincidere con quello del risarcimento.

⁹ Così A. CASSATELLA, *L'indennità di revoca ex art. 21-quinquies, l. n. 241 del 1990 fra vecchi e nuovi problemi interpretativi (nota a Tar Trentino Alto Adige, Trento, 23 agosto 2006 n. 300)*, in *Il Foro amministrativo - Tar*, 2006, p. 2841 che fa riferimento alle ipotesi di cui agli artt. 2045 e 2047 c.c. ove si prevedono ipotesi di danni arrecati da attività oggettivamente illecite (2045 c.c.) o comunque illecite da un punto di vista soggettivo (2047 c.c.).

al risarcimento dei danni, potrebbe disporre eventualmente, ove ne ritenesse sussistenti i presupposti, l'indennizzo. E ciò in quanto, sull'assunto che la differenza tra i due istituti si fondi solamente su un piano quantitativo, qualsiasi domanda di risarcimento conterrebbe una domanda di indennizzo, consentendo, dunque, al giudice di disporre il secondo, benché non sia stato espressamente richiesto, senza che si verifichi una *ultra* petizione¹⁰.

Secondo diversa e preferibile tesi, invece, la responsabilità da atto lecito non potrebbe essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c., mancando in ogni caso l'antigiuridicità e, dunque, l'ingiustizia del danno¹¹. È chiaro che tale differenza ontologica comporta conseguenze rilevanti, specie dal punto di vista patrimoniale. Infatti, solamente la riconducibilità di un comportamento all'art. 2043 c.c. e, dunque, la sua antigiuridicità risulterebbe idonea a determinare la risarcibilità dei danni conseguenti. All'indennizzo, invece, verrebbe riservata una funzione residuale, rilevante solo laddove non si verifichi un comportamento *contra ius* e purché la sua corresponsione sia contenuta in una espressa previsione normativa.

¹⁰ Cass., sez. I, 18 ottobre 1971, n. 2936; TAR Trentino Alto Adige, Trento, 23 agosto 2006, n. 300, in [www.giustizia-amministrativa](#), secondo cui "la domanda di indennità di revoca ex art 21 quinquies deve ritenersi certamente implicita ed oggettivamente ricavabile dalla domanda di risarcimento dei danni conseguenti all'annullamento della revoca, in quanto proposta solo in caso di conferma della legittimità dello stesso provvedimento di revoca. L'indennizzo contemplato dall'art. 21 quinquies l. n. 241 del 1990 è un dato utilmente contenibile nella richiesta di risarcimento per equivalente, comprensiva appunto della domanda di minor spessore, riferibile allo stesso contenitore di più vasto profilo risarcitorio, non andando così *extra petita*. E ciò alla stregua di un'azione di specie non ignorabile e non improponibile quale forma di chiusura del dato ordinamentale e normativo ed in cui una richiesta indennizzatoria rappresenta l'*extrema ratio*. Soprattutto quando è solo con quest'ultima che, in ipotesi, si può ottenere un dignitoso ristoro economico su basi legittime".

¹¹ A. PABUSA, *Indennità e indennizzo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1983, p. 224. In giurisprudenza, si v. Cons. St., sez. III, 18 luglio 2017, n. 3540, secondo cui "l'indennizzo è figura giuridica distinta, per natura e presupposti, dal pregiudizio economico risarcibile, atteso che a questo istituto il legislatore ricorre nel caso in cui, anche se in presenza di provvedimenti legittimamente adottati - e quindi non sussistendo i presupposti della responsabilità per danno da provvedimento illegittimo da parte della Pubblica amministrazione - tuttavia ritiene opportuno riconoscere, in favore del privato, il diritto ad avere, comunque, un ristoro del pregiudizio patito a causa di un provvedimento legittimamente adottato per il perseguimento dell'interesse generale". E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, III, Messina-Milano, 1934, p. 52 ss.

La tesi appena descritta presenta notevoli conseguenze sia sul piano sostanziale che su quello processuale¹².

In primo luogo, mentre il diritto all'indennizzo si prescrive nell'ordinario termine decennale, giusta l'applicazione dell'art. 2946 c.c., per il risarcimento, invece, deve darsi applicazione all'art. 2947 c.c. e, dunque, al termine quinquennale.

In secondo luogo, in relazione alla quantificazione del danno, mentre per il risarcimento si dovrà tenere in considerazione sia il lucro cessante che il danno emergente, con riferimento all'indennità di regola dovrebbe solo farsi riferimento al danno emergente¹³.

In terzo luogo, a differenza di quanto avviene con riferimento all'indennizzo, per la determinazione del risarcimento del danno può assumere rilievo l'eventuale concorso di colpa del danneggiato, come risulta dal combinato disposto degli artt. 1227 e 2056 c.c.¹⁴, e, più in generale, è sempre presupposto l'accertamento del dolo o della colpa dell'amministrazione procedente.

Valorizzando la richiamata teorica circa la ontologica differenza tra risarcimento e indennizzo, in linea con le tradizionali elaborazioni della Suprema Corte¹⁵, la giurisprudenza amministrativa ha assunto, in prevalenza, l'orientamento secondo cui al Giudice a cui è stata rivolta unicamente una domanda risarcitoria è preclusa la possibilità di disporre d'ufficio la conversione in domanda indennitaria, pena la

¹² A. CASSATELLA, *L'indennità di revoca*, cit., p. 2844.

¹³ Il tema della quantificazione dell'indennizzo sarà ulteriormente approfondito successivamente.

¹⁴ Tale differenza, invero, sembra essersi ridimensionata con l'entrata in vigore del comma 1-bis dell'art. 21-*quinquies*, secondo cui « Ove la revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico ».

¹⁵ Cfr. Cass., sez. I, 4 ottobre 1979, n. 5110, in *Mass. giust. civ.*, 1979, 226; 11 dicembre 1998, n. 12495, in *Mass. gius. civ.*, 1998, 2567.

violazione dell'art. 112 c.p.c.¹⁶, ferma restando la possibilità di cumulo delle domande¹⁷.

Giova, inoltre, ricordare che l'indennizzo non può nemmeno farsi rientrare nella c.d. responsabilità precontrattuale della Pubblica Amministrazione. Come ha, di recente, avuto modo di precisare l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, infatti, l'indennizzo discende da ipotesi di responsabilità da atto lecito dannoso che prescindono dalla violazione delle regole di correttezza poste a presidio della responsabilità precontrattuale¹⁸.

3. L'indennizzo quale (parziale) tutela del legittimo affidamento del privato

L'art. 1, comma. 1, l. 241/1990 dispone che l'attività amministrativa deve essere posta nel rispetto, tra l'altro, dei principi dell'ordinamento comunitario, tra i quali rileva il legittimo affidamento¹⁹. E' diffusa l'opinione per cui, proprio al fine di

¹⁶ TAR Veneto, sez. II, 23 maggio 2008, n. 1545, in www.autotutela-pa.it; Cons. St, sez. IV, 9 febbraio 2012, n. 689, in *Foro amm. – Cons. Stato*, 2012, 296; TAR Lazio, Roma, sez. II-ter, 23 maggio 2007, n. 4779, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁷ cfr. TAR Puglia, Lecce, sez. I, 10 maggio 2012, n. 820, in *Foro amm. - TAR*, 2012, 1750; TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 4 aprile 2012, n. 1602, in *Foro amm. - TAR*, 2012, 1353; TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 12 gennaio 2011, n. 47, in *Foro amm. - TAR*, 2011, 149; Cons. St., sez. VI, 17 marzo 2010, n. 1554, in *Resp. civ. e prev.*, 2010, 1116. In dottrina, nel senso della cumulabilità delle due azioni cfr. V. DOMENICHELLI, *La revoca del provvedimento*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, p. 876 ss., p. 894, secondo cui sarebbe proporre contestualmente, anche in via gradata, le due azioni sia perché il cumulo delle azioni è ormai *ius receptum* nel nostro ordinamento, sia perché la diversa impostazione si porrebbe in patente distonia con il principio di economia processuale. Sul rapporto tra indennità e risarcimento in tema di procedimenti ad evidenza pubblica, si v. G. CREPALDI, *La revoca dell'aggiudicazione provvisoria tra obbligo indennitario e risarcimento*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2010, p. 868. Contra si v. TAR Campania, Napoli, sez. III, 3 giugno 2011, n. 2977, in *Foro amm. - TAR*, 2011, 6, 2048; TAR Lazio, Roma, sez. II, 1 aprile 2009, n. 3479, in *Foro amm. - TAR*, 2009, 4, 1115; TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 9 luglio 2007, n. 1775, in *Guida al diritto*, 2007, 35, 90. Non può, comunque, ignorarsi, il recente *revirement* giurisprudenziale (Cons. St., ad. plen., 23 febbraio 2018, n. 1, in *Giur. it.*, n. 6/2018) che ha sancito nuovi e importanti principi in materia di cumulo tra risarcimento del danno e indennizzo, negando la cumulabilità tra le due prestazioni riparatorie. Si vedano sul punto le considerazioni di F. MANGANARO, *Nuovi orientamenti in materia di responsabilità civile nel dialogo tra Corti*, in *Giur. it.*, n. 6/2018, p. 1488 ss. e di F. IELO, *Il rapporto tra indennizzo e risarcimento del danno*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2018, p. 502 ss.

¹⁸ Cons. St., Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5.

¹⁹Come dichiarato con la pronuncia della Corte di giustizia, 5 maggio 1981, C-112/80, il legittimo affidamento è "principio fondamentale della Comunità". Pur nella consapevole difficoltà di rintracciare chiaramente il momento genetico dell'affidamento, la giurisprudenza

perseguire il predetto principio, l'art. 21-*quinquies* abbia previsto un vero e proprio diritto all'indennizzo, a fronte del quale l'amministrazione si trova in una posizione di dovere²⁰. Per comprendere, però, la concreta portata dell'istituto in parola, nonché il suo grado di aderenza agli obiettivi sottesi al principio del legittimo affidamento, non si può prescindere da una attenta e puntuale valutazione dei presupposti in presenza dei quali è riconosciuto il diritto all'indennizzo.

Innanzitutto, è necessario che dalla revoca derivino *pregiudizi*. In tal senso, è possibile rilevare come non sia indennizzabile la revoca in sé e per sé, intesa come cessazione degli effetti del provvedimento favorevole, ma solo l'eventuale pregiudizio, il quale deve essere, peraltro, dimostrato dal soggetto interessato²¹. In

comunitaria ha individuato alcuni principi. Secondo una prima impostazione sembra potersi ritenere che il legittimo affidamento nasca automaticamente all'adozione del provvedimento ed è diretta conseguenza della presunzione di legittimità dell'attività amministrativa (Così Corte di giustizia, C- 15/85 del 26 febbraio 1987; Trib. T-197799 del 5 dicembre 2000); in altri casi, l'adozione dell'atto non è stato considerato come sufficiente a far nascere ex se un affidamento, ma è stato ritenuto necessario che l'amministrazione fornisse precise rassicurazioni (Tribunale T-66/96 del 21 luglio 1998) o, più genericamente, adottasse una condotta tale da far sorgere in capo al privato un affidamento sulla stabilità del provvedimento (Corte di giustizia C-289/81 del 19 maggio 1983). In linea di generale approssimazione, comunque, può essere rilevato come l'evoluzione della giurisprudenza comunitaria abbia portato a ritenere necessaria – affinché si possa parlare di legittimo affidamento - la sussistenza di un elemento oggettivo (ossia, l'esistenza di un provvedimento amministrativo o di un comportamento chiaro e univoco della PA); un elemento soggettivo (consistente nella buona fede del destinatario, che deve ritenersi esclusa laddove vi sia stato dolo o colpa in ordine al determinarsi dell'illegittimità del provvedimento); e l'elemento relativo al fattore temporale (tale da consentire la stabilizzazione del rapporto giuridico sotteso all'atto amministrativo annullando/revocando). Per un più compiuto esame delle principali tappe dell'evoluzione della giurisprudenza comunitaria in materia di legittimo affidamento, si v. L. M. CARUSO, *Potere di autotutela, principio di affidamento e discrezionalità della pubblica amministrazione*, in *Giur. merito*, n. 5/2010, p. 1408 ss.; D. CORLETTI, *Provvedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento*, in D. CORLETTI (a cura di), *Procedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento in Europa*, Padova, 2007, spec. p. 10 ss.

²⁰ Cons. St., 17 marzo 2010, n. 1554. Cfr. sul punto M. Santise, *Coordinate ermeneutiche di Diritto Amministrativo*, Torino, 2017, p. 349 ss.

²¹ In giurisprudenza, si v. Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 13 febbraio 2012, n. 164, in *Foro amm.* – *Cons. Stato*, 2012, 474, secondo cui “la domanda di riparazione in forma di indennizzo, ai sensi dell'art. 21 *quinquies* della legge n. 241/1990, indipendentemente dalla questione se l'ipotesi in oggetto si ponga come un tipo di rimedio per un danno giusto, come invero potrebbe dedursi dalla lettura del primo capoverso della norma, ovvero come una specificazione della fattispecie di responsabilità per un danno ingiusto, formulata dall'art. 2043 c.c., come potrebbe dedursi dalla formulazione del successivo 1 *bis/ter* del medesimo articolo 21 *quinquies*, postula che in entrambi i casi la concessione del rimedio riparatorio, presuppone l'esistenza di un danno concreto ed attuale in capo al destinatario del provvedimento, cui incombe la prova”.

sostanza, una volta esercitato il potere di revoca, deve essere valutato se la cessazione degli effetti del provvedimento determini l'insorgere di pregiudizi, i quali soltanto possono essere oggetto di ristoro; a nulla rileverebbe, invece, che il privato abbia soggettivamente fatto affidamento alla stabilità del provvedimento²². Questa considerazione consente di rilevare come nel nostro ordinamento l'affidamento indennizzabile sembri avere natura diversa rispetto al principio elaborato dalla giurisprudenza europea: infatti, in ambito europeo la giurisprudenza pare piuttosto abbracciare una nozione soggettiva dell'affidamento, rilevando che la revoca "di un atto illegittimo è consentita solo entro un termine ragionevole e se l'istituzione da cui emana ha adeguatamente tenuto conto della misura in cui il destinatario dell'atto ha potuto eventualmente fare affidamento sulla legittimità dello stesso"²³.

Le riflessioni che precedono permettono di delineare con maggiore rigore il rapporto dicotomico che lega l'indennizzo all'affidamento, nel senso che l'affidamento indennizzabile è solo quello la cui lesione trova riscontro nella concreta determinazione di pregiudizi. Da ciò pare si possa dedurre che sarebbe più corretto rintracciare la giustificazione dell'indennizzo non già nell'applicazione del principio del legittimo affidamento, almeno siccome elaborato dalla giurisprudenza comunitaria, quanto piuttosto nel consolidamento della posizione del privato beneficiario del provvedimento revocando²⁴. In altre parole, solo

²² E ciò a differenza di quanto è dato riscontare nella legge tedesca sul procedimento del 1976 che, invece, considera l'affidamento come ulteriore elemento di valutazione ai fini della corresponsione dell'indennizzo.

²³ Corte di Giustizia 26 febbraio 1987, C-15/85, in *www.europa.eu*. Rilevando la distanza con il concetto di affidamento come elaborato dalla giurisprudenza comunitaria (secondo cui lo stesso nascerebbe al momento dell'adozione del provvedimento) D. CORLETTI, *Provvedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento*, cit., p. 30, osserva che l'affidamento non nasce automaticamente con l'adozione del provvedimento ma si "matura" con il tempo. In giurisprudenza, cfr. Cons. St., sez. V, 5 aprile 2012, n. 2007, in *Guida al diritto*, 2012, 17, 82, secondo cui "L'obbligo generale di indennizzo dei pregiudizi arrecati ai soggetti interessati in conseguenza della revoca di atti amministrativi, di cui all'art. 21 *quinquies* l. 241/1990, sussiste esclusivamente in caso di revoca di provvedimenti definitivi e non anche in caso di revoca di atti a effetti instabili e interinali, quale l'aggiudicazione provvisoria".

²⁴ Sulla distinzione tra affidamento e consolidamento, si v. A. DAMATO, *Revoca di decisione illegittima e legittimo affidamento nel diritto comunitario*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/1999, p. 299 ss.; A. ARDITO, *Autotutela, affidamento e concorrenza nella giurisprudenza comunitaria*, in

laddove l'adozione del provvedimento di revoca determini una lesione alla posizione consolidata del beneficiario potrebbero in concreto venire in rilievo i pregiudizi ristorabili economicamente²⁵. Questa interpretazione sembra peraltro sostenuta anche da parte della giurisprudenza ad avviso della quale non potrebbe procedersi all'indennizzo nel caso in cui la revoca sia stata disposta dopo un breve lasso di tempo dall'adozione del provvedimento originario, non potendosi ritenere configurabile alcun consolidamento della posizione di affidamento del privato²⁶.

Diritto amministrativo, n. 3/2008, p. 653 ss., secondo cui "sia che si intenda l'affidamento come situazione psicologica di fiducia circa la stabilità del provvedimento adottato in quanto proveniente da un'autorità pubblica ed assistito da una presunzione di legittimità, sia che lo si concepisca come aspettativa del soggetto che l'amministrazione agisca osservando regole di correttezza e di buona fede nelle diverse fasi del procedimento, sembra potersi osservare che la situazione di affidamento prescinda dal trascorrere del tempo e che anzi sorga nell'immediatezza dell'emanazione del provvedimento. Al contrario, il consolidamento presuppone necessariamente il trascorrere del tempo e determina il cristallizzarsi degli effetti del provvedimento, qualora *medio tempore* si siano concretamente poste in essere attività che riempiano di contenuti il decorso del tempo; del resto il compimento di una parte significativa delle attività richieste dal provvedimento si rivela sintomatico di una fiducia riposta dal destinatario dell'atto nella stabilità del medesimo". In sostanza, il consolidamento della posizione del privato dipende da quanto lo stesso abbia sfruttato il provvedimento adottato e questo non è invero necessariamente legato al trascorrere di un notevole lasso di tempo. Infatti, se è vero che il trascorrere del tempo possa concedere al privato maggiori opportunità per "sfruttare" il provvedimento favorevole, dandone attuazione, non è men vero che siffatta circostanza possa verificarsi anche in un breve lasso di tempo. Sul punto, è utile il richiamo a G. BARONE, *Autotutela amministrativa e decorso del tempo*, in *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Atti del Convegno di Varenna 2002, Milano, 2003, p. 209 ss., secondo cui "il pieno sfruttamento dell'atto amministrativo, anche se avvenuto in tempi brevi, ma con grande impiego di mezzi economici e con l'avviamento dell'attività imprenditoriale conseguente, determina un consolidamento della situazione e un affidamento del privato di certo maggiore di quelli che potrebbero ipotizzarsi quando il privato, pur avendo ottenuto da molto tempo i provvedimenti favorevoli richiesti, non li utilizza".

²⁵ Secondo G. CATALDO SALERNO, *La revoca dei provvedimenti amministrativi ed i principi della funzione*, Torino, 2014, p. 228, "proprio il decorso del tempo – considerato in rapporto ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità – contribuisce a «consolidare» il legittimo affidamento nell'acquisizione (o «spettanza») del bene giuridico (o della situazione di vantaggio o dell'utilità) e a conferire «stabilità» a tale acquisizione che entra a far parte della sfera giuridica soggettiva del privato".

²⁶ In questo senso, si v. TAR Lazio, Roma, sez. II, 30 maggio 2008, n. 5317, in *Foro amm. - TAR*, 2008, 1702, secondo cui « Il riconoscimento dell'indirizzo di cui all'art. 21 *quinquies*, l. n. 241 del 1990 (introdotto dall'art. 14 l. 11 febbraio 2005 n. 15) in relazione a provvedimenti legittimi presuppone la titolarità di una posizione soggettiva consolidata in capo all'interessato. Detto indennizzo, previsto in generale per i provvedimenti di revoca non può ritenersi applicabile alla specifica ipotesi di cui all'art. 6 comma 1, l. n. 145 del 2002. Ciò nella considerazione che, in tale ultima ipotesi, il consolidamento della posizione dell'interessato non è configurabile, atteso che i relativi provvedimenti soggetti a revoca sono unicamente quelli adottati nei termini di sei mesi (antecedenti la scadenza naturale della legislatura) ovvero di un mese (antecedente lo

È opportuno chiarire, tuttavia, che queste considerazioni non sono volte ad esautorare il rilievo dell'indennizzo rispetto al principio del legittimo affidamento, ma invitano a riflettere sul fatto che la piena tutela di questo principio non possa unicamente essere affidata alla previsione indennitaria. Tale tutela deve essere sottoposta al vaglio dell'adeguato bilanciamento tra interesse pubblico e interessi privati che l'amministrazione deve effettuare al fine di adottare il provvedimento di revoca. Infatti, atteso che la corresponsione dell'indennizzo, presupponendo la causazione di pregiudizi in concreto, pare una misura più idonea a tutelare un certo grado di consolidamento dell'aspettativa del privato, resterebbe priva di puntuale tutela la situazione di mero affidamento di questi: ossia, quando il privato, pur nutrendo un - soggettivo - affidamento sulla stabilità della decisione, non abbia messo in atto misure esecutive, tali da determinarne il consolidamento e rilevare in termini di pregiudizi misurabili. Dunque, nell'adozione del provvedimento di revoca la pubblica amministrazione è tenuta a tenere conto degli interessi dei privati, al fine di rispettare il principio del legittimo affidamento, la cui violazione determinerebbe l'illegittimità del provvedimento per violazione dell'art. 1, comma 1, l. 241/1990.

Il secondo dei presupposti previsti dalla norma è rappresentato dal fatto che il pregiudizio deve incidere sulla sfera dei "soggetti direttamente interessati". Non può sfuggire, a tutta prima, come l'espressione utilizzata dal legislatore lasci adito a dubbi interpretativi (e applicativi) di non poco momento, attesa la genericità del termine *interessato*²⁷. Per circoscrivere il novero dei soggetti a quelli direttamente beneficiari del provvedimento revocando sarebbe stato decisamente più adeguato

scioglimento anticipato delle Camere). Termini che, per la loro ristrettezza ed in quanto prefissati dal legislatore con specifico riferimento ai provvedimenti di nomina degli organi di vertice e dei componenti dei consigli di amministrazione, non sono idonei a consolidare la posizione degli interessati »; TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 7 giugno 2007, n. 744, in www.lexitalia.it, che con riferimento alla revoca di un provvedimento del Ministero delle Politiche agricole relativo all'erogazione di contributi per l'ammodernamento di pescherecci ha considerato non indennizzabile la posizione dei soggetti privati sull'assunto che il lasso di tempo trascorso tra il provvedimento favorevole e la revoca « è stato brevissimo, sì da non consentire un consolidamento della posizione » in capo alla parte interessata.

²⁷ Si esprime in senso critico A. GUALDANI, *Verso una nuova unitarietà della revoca e dell'annullamento d'ufficio*, Torino, 2016, p. 133 ss.

utilizzare un'espressione dal contenuto applicativo più definito, quale, ad esempio, "soggetti direttamente beneficiati (o avvantaggiati) dal provvedimento revocato"²⁸. L'improprio utilizzo della richiamata terminologia è evidente anche alla luce del tenore dell'art. 7, comma 1, l. 241/1990 che, facendo riferimento ai "diretti destinatari", circoscrive i soggetti cui deve essere comunicato l'avvio del procedimento a tutti coloro, individuati o facilmente individuabili, nei cui confronti l'adozione del provvedimento potrebbe determinare effetti pregiudizievoli, escludendo, dunque, coloro che subiscano dall'adozione dell'atto amministrativo solo pregiudizi riflessi²⁹. In via generale, dunque, potrebbe ritenersi che il legislatore - utilizzando la più lata espressione di "interessati" - abbia inteso riferirsi anche a coloro che, benché non siano destinatari diretti del provvedimento, possano comunque subire pregiudizi dall'adozione del provvedimento di revoca. La questione, lungi dall'aver una valenza unicamente teorica, sembra avere importantissime ricadute pratiche, specie con riferimento alla revoca degli atti a contenuto negativo. In particolare, nell'ipotesi in cui la revoca dovesse riguardare un provvedimento restrittivo della sfera giuridica del soggetto cui lo stesso si riferisce, è necessario chiedersi se il controinteressato all'adozione dell'originario provvedimento possa essere considerato come soggetto "interessato", ai sensi della disposizione in esame e, dunque, se possano venire in rilievo, ai fini dell'indennizzabilità, gli eventuali pregiudizi che lo stesso dovesse soffrire. Sebbene l'utilizzo del termine interessato possa, in astratto, supportare una tale interpretazione, l'irrelevanza della posizione del controinteressato, rispetto all'indennizzabilità dei pregiudizi, si ritiene doversi rintracciare alla luce di ulteriori elementi.

²⁸ Così S. TARULLO, *Il riesercizio del potere amministrativo nella legge n. 15 del 2005: profili problematici*, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Torino, 2005, p. 237 ss, p. 266.

²⁹ Sul punto la giurisprudenza ha avuto occasione di chiarire che l'art. 7 l. n. 241/1990 « prescrive che l'avvio del procedimento è comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire, e che dunque non vi è l'obbligo di avvisare i soggetti che [...] subiscono soltanto effetti riflessi dal provvedimento [...] e, pur essendo legittimati a impugnarlo, non sono da considerare tecnicamente destinatari del medesimo » (Cons. St., sez. IV, 24 ottobre 1997, n. 1234, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1375).

In particolare, si consideri che non risulta né qualificato, né attuale, né concreto l'interesse di chi abbia da temere che a seguito della revoca del provvedimento negativo il soggetto cui lo stesso si riferisce si trova nella posizione di svolgere un'attività che incida negativamente sulla propria sfera giuridica. In questo caso, l'eventuale pregiudizio che subirebbe il controinteressato sarebbe solamente potenziale e non discenderebbe direttamente dal ritiro del provvedimento, quanto piuttosto dall'esercizio (eventuale) della facoltà riconosciuta dall'ordinamento relativa allo svolgimento di una certa attività. Del resto, questa lettura è incoraggiata anche dall'adeguata valorizzazione esegetica che si ritiene di dover riconoscere all'avverbio "direttamente". Questo, infatti, è certamente idoneo a circoscrivere i beneficiari dell'indennizzo ai soli destinatari del precedente provvedimento, escludendo, dunque, tutti coloro che abbiano ottenuto dallo stesso solo utilità in via mediata e riflessa³⁰.

E' stato rilevato³¹, peraltro, che l'avverbio in parola rivestirebbe un ruolo rilevante anche con riferimento alla revoca dei provvedimenti a contenuto generale. Infatti, attesa la generale revocabilità degli atti a contenuto generale, si pone il problema di circoscrivere l'area dei soggetti nei confronti dei quali si potrebbero configurare pregiudizi ristorabili. E' chiaro come, nel caso in questione, il problema riguardi la possibilità che vi sia spazio per configurare un concreto obbligo di indennizzo dell'amministrazione revocante nei confronti di soggetti che siano solo determinabili. La revoca di un atto a contenuto generale potrebbe incidere su un'ampia platea di soggetti che vedrebbero, per ciò stesso, lesa la propria posizione. Si pensi all'ipotesi di revoca di un bando di gara rispetto a cui la platea dei soggetti interessati potrebbe essere estesa fino a ricomprendere qualsiasi operatore che, avendone i requisiti, sarebbe stato, anche solo in astratto, interessato

³⁰ Ancora A. GUALDANI, *Verso una nuova unitarietà della revoca e dell'annullamento d'ufficio*, cit., p. 133, sottolinea che "la presenza dell'avverbio «direttamente» induce a ritenere che possano usufruire dell'indennizzo soltanto i destinatari del provvedimento favorevole e non anche i soggetti terzi eventualmente coinvolti nella vicenda".

³¹ G. CARLOTTI, *Il nuovo provvedimento amministrativo (leggi n. 15 e n. 80 del 2005)*, Padova, 2005, p. 304 ss.

a partecipare alla procedura di evidenza pubblica³². E' chiaro, dunque, come in siffatto contesto risulti assai delicato attribuire il giusto peso all'avverbio "direttamente". Solo riconoscendo allo stesso una valenza di tipo qualitativo, infatti, dovrebbe correttamente concludersi nel senso che di tutti i pregiudizi che derivano dalla revoca di un atto generale possono essere indennizzati solo quelli che corrispondono a interessi qualificati e differenziati, non trovando alcuna tutela quelle posizioni che non si differenzino dalla generalità³³. Del resto, l'avverbio "direttamente" sottende un'ulteriore sfumatura semantica che sembra alludere alla personalità del pregiudizio³⁴; nel senso che, ai fini della corretta applicazione dell'art. 21-*quinquies*, è necessario che il soggetto avente diritto all'indennizzo,

³² Sulla revocabilità del bando di gara, però, cfr. TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 5 aprile 2012, n. 1646, in *Foro amm.* - TAR, 2012, 1355, secondo « la revoca di un bando di gara, pur dando avvio ad un procedimento complesso che non si risolve *uno actu*, non può essere qualificato quale atto avente durevole efficacia, con la conseguenza che rispetto ad esso non trova applicazione l'art. 21 *quinquies*, l. n. 241 del 1990, come modificato ed integrato dalla l. n. 15 del 2005, che sancisce l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere all'indennizzo dei soggetti direttamente interessati, quale ristoro dei pregiudizi provocati dalla revoca, precisando, peraltro, la stessa disposizione, che l'ambito applicativo ha riguardo ai provvedimenti amministrativi ad efficacia durevole ».

³³ Con precipuo riferimento alla revoca del bando di gara, e più in generale degli atti della procedura ad evidenza pubblica, la giurisprudenza ha avuto modo di rilevare come la stessa non dia luogo ad alcun diritto all'indennizzo atteso che gli atti di gara non possono dirsi attributivi di vantaggi. In particolare, TAR Puglia, Lecce, sez. III, 24 marzo 2008, n. 906, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ha precisato che "l'art. 21-*quinquies* prevede un obbligo di indennizzo a favore dei "soggetti direttamente interessati" se la revoca comporta pregiudizi in loro danno: il diritto all'indennizzo sorge, pertanto, solo in caso di revoca di provvedimenti che attribuiscono una posizione di vantaggio a favore di soggetti specificamente interessati e non nel caso in cui ad essere ritirato è un provvedimento – come il bando di gara – che, di per sé, non attribuisce un bene della vita a favore di alcuno". Di contrario avviso è, invece, TAR Veneto, Venezia, sez. I, 5 luglio 2007, n. 2278, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che ha sostenuto l'indennizzabilità della revoca del bando, rilevando che « ad avviso del Collegio, le ricorrenti ben potrebbero valutare i presupposti per proporre in via autonoma la domanda giudiziale di indennizzo di cui all'anzidetto art. 21-*quinquies* della l. 241 del 1990, posto che, ai sensi del generale principio enunciato dall'art. 2, comma 1, della medesima l. 241 del 1990 "ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza di parte, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso", e posto che la determinazione di non aggiudicare una gara e di bandire in sua vece altra sostanza una revoca, sia pure implicita, del bando di gara precedentemente emesso e – per l'appunto – non seguito dall'aggiudicazione ma sostituito nei suoi effetti dall'emanazione di altra *lex specialis* di scelta del contraente ». In dottrina, sulla tutela del legittimo affidamento nelle procedure ad evidenza pubblica si v. L. BERTONAZZI, *La tutela dell'affidamento nelle procedure selettive*, in *Dir. proc. amm.*, n. 29/2010.

³⁴ In questo senso, ancora, G. CARLOTTI, *Il nuovo provvedimento amministrativo*, cit., p. 305.

ancorché facente parte della generalità, risulti determinabile e che, dunque, la sua posizione possa essere tenuta distinta da quella della generalità dei soggetti.

4. La quantificazione dell'indennizzo

Una delle questioni più spinose è certamente rappresentata dalla commisurazione dell'indennità di revoca³⁵, posto che l'art. 21-*quinquies*, al comma 1, non fornisce alcuna espressa indicazione in ordine ai criteri di quantificazione³⁶. Soltanto il comma 1-*bis* prevede che, con esclusivo riferimento al caso in cui la revoca incida su rapporti negoziali, "l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico".

Tale disciplina, tuttavia, è denotata di specialità, in quanto attiene solamente alle ipotesi in cui la revoca incida su rapporti negoziali³⁷ e questo rende difficile poter

³⁵ Sul tema della quantificazione dell'indennizzo sussiste una copiosa bibliografia. Tra i principali contributi si segnalano: G. MANFREDI, *Revoca e modelli di tutela dell'affidamento nei commi 1-bis e 1-ter dell'art. 21-quinquies della legge n. 241 del 1990*, in www.giustamm.it; G. MANFREDI, *Le indennità di autotutela*, in *Dir. Amm.*, 2008, p. 200 ss.; S. PUDDU, *La revoca: profili problematici alla luce del nuovo 21 quinquies, comma 1 bis, l. n. 241 del '90*, in *Dir. e processo amm.*, 2008, p. 557 ss.; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Assorbimento dell'indennizzo da revoca dell'aggiudicazione e responsabilità precontrattuale dell'amministrazione*, in *Foro amm. – TAR*, 2007, p. 149 ss.; R. GIOVAGNOLI, *I criteri per la quantificazione dell'indennizzo in caso di revoca del provvedimento: le novità del decreto Bersani*, in *Urb. e app.*, 2007, p. 401 ss.; G. LIGUGNANA, *Vecchie e nuove questioni in tema di revoca del provvedimento amministrativo*, in *Giust. amm.*, n. 16/2006, p. 1234 ss.; M. IMMORDINO, *Revoca del provvedimento*, cit., p. 515 ss.

³⁶ Afferma sul punto A. CRISMANI, *Le indennità nel diritto amministrativo*, cit., p. 160, secondo il quale "l'assenza di un preciso criterio di determinazione si tradurrebbe nell'attribuzione all'Amministrazione di un potere discrezionale pressoché illimitato, e senz'altro passibile di sfociare in arbitrio, laddove il nostro ordinamento è improntato a ridurre il più possibile qualsiasi margine di discrezionalità".

³⁷ Tuttavia, F. VOLPE, *Prime riflessioni sulla riforma dell'art. 21-quinquies della legge sul procedimento amministrativo*, in www.lexitalia.it, ha ritenuto che la specialità della norma stesse nella circostanza che la stessa troverebbe applicazione unicamente nelle ipotesi di revoca *ius poenitendi*, come sarebbe dimostrato dal richiamo che il comma 1-*bis* fa alla conoscenza circa la contrarietà dell'atto all'interesse pubblico ovvero al concorso nell'erronea valutazione della compatibilità del provvedimento con l'interesse pubblico. La questione è affrontata diffusamente da S. FANTINI, *La revoca dei provvedimenti amministrativi incidenti su atti negoziali*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, p. 1 ss.

applicare i criteri ivi contenuti, determinando la necessità di rintracciare una soluzione per l'ipotesi generale di revoca.

E' necessario chiarire come nella liquidazione dell'indennizzo le amministrazioni debbano rispettare un "limite negativo", rappresentato dal fatto che la compensazione non può mai costituire un ristoro meramente simbolico, ma deve sempre essere serio, non irrisorio e, comunque tale da garantire una non eccessiva compromissione delle esigenze del privato. Tale conclusione, peraltro, si poggia sui principi di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.³⁸, che hanno indotto parte della dottrina a osservare già che « la tutela degli interessi dei soggetti si attua non solo garantendo la sfera giuridica di ognuno [...] ma altresì prevedendo che l'esercizio dei diritti non possa avvenire in maniera tale da comportare un eccessivo sacrificio degli interessi altrui »³⁹. Sebbene con precipuo riferimento alla questione dell'indennità da esproprio, del resto, la giurisprudenza ha sempre affermato la necessità che i pregiudizi patiti dal singolo per la perdita del bene trovassero un "serio ristoro" nella liquidazione dell'indennità previste⁴⁰, fissando, in tal modo, principi di ordine generale, idonei a essere applicati relativamente a ogni ipotesi indennitaria.

³⁸ Secondo cui « la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale ».

³⁹ F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 1995, p. 25.

⁴⁰ Per chiarezza si v. Cass., sez. I, 22 gennaio 2009, n. 1606, secondo cui « In un procedimento di liquidazione dell'indennità di esproprio, l'indennizzo che spetta all'espropriato ai sensi dell'art. 42 cost., 3° comma, non deve consistere nell'integrale riparazione della perdita subita, ma non può essere fissato in misura irrisoria o meramente simbolica, atteso che deve rappresentare un serio ristoro, espressione di un ragionevole legame con il valore venale, con la conseguenza che non si può adottare il valore di mercato del bene come mero punto di partenza per calcoli successivi che si avvalgono di elementi del tutto sganciati da tale dato ». Sul punto, è, inoltre, di particolare interesse la celeberrima Corte cost., 16 giugno 1993, n. 283, che - con riferimento all'art. 5-bis del d.l. 11 luglio 1992, n. 333 che al criterio del valore venale sostituisce quello della semisomma del valore venale e del reddito dominicale, ridotta del 40% - ha modo di precisare che « la radicale censura di inadeguatezza di tale criterio - che rappresenta il profilo principale delle questioni di costituzionalità in esame - non può che essere valutata alla luce della precedente giurisprudenza di questa corte. La quale si è subito attestata su un principio di fondo, ripetutamente affermato, secondo cui, da una parte, l'indennità di espropriazione non garantisce all'espropriato il diritto ad un'indennità esattamente commisurata al valore venale del bene e, dall'altra, l'indennità stessa non può essere (in negativo) meramente simbolica od irrisoria, ma deve essere (in positivo) congrua, seria, adeguata ».

Chiarito, dunque, che l'indennizzo non può mai essere meramente simbolico, è ora necessario valutare più da vicino sulla base di quali criteri deve essere compiuta la sua commisurazione. Nel silenzio della legge, è utile ricostruire le principali alternative interpretative, al fine di mettere in luce la soluzione che meglio si adatti alle esigenze di tutela del privato, risultando sostenibile sul piano dell'ordinamento generale.

Secondo una prima prospettiva, l'indennizzo dovrebbe tenere in considerazione tanto il danno emergente quanto il lucro cessante, con la conseguenza che non sussisterebbe alcuna distinzione sul piano quantitativo rispetto al risarcimento dei danni. Questa soluzione è stata accolta da chi sostiene che indennizzo e risarcimento abbiano la medesima natura e identica *ratio*, consistente nell'obiettivo di apprestare una tutela riparatoria e rimediale all'individuo, al fine di garantire una protezione globale alle esternalità negative derivanti dalla vita associata⁴¹. Quanto al primo dei presupposti richiamati, è necessario interrogarsi sulla concreta portata semantica del termine *pregiudizio*. La nozione utilizzata è idonea a ricomprendere qualsiasi lesione di una posizione giuridica soggettiva, sia essa di diritto o di interesse legittimo e, dunque, che sia stata costituita o sia stata resa esercitabile dal provvedimento revocando. Il termine in questione sembra offrire utili elementi per sostenere che il danno suscettibile di ristoro non sia solamente quello patrimoniale ma che, viceversa, viene in rilievo un più completo quadro di

⁴¹ V. G. MANFREDI, *Le indennità di autotutela*, cit., p. 200 ss., il quale, tuttavia, alla fine del contributo mette in luce come siffatta teorica produrrebbe una disparità di trattamento rispetto all'ipotesi prevista dal comma 1-bis in cui l'indennizzo è limitato al danno emergente. In giurisprudenza, si v. TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 9 luglio 2007 n. 1775, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che afferma che « la previsione contenuta nell'art. 21-*quinquies* della l. 241/90 di un indennizzo per il pregiudizio sofferto per effetto di un provvedimento di revoca, ha riguardo ad una forma di ristoro che si differenzia dal risarcimento, oltre che per il presupposto (legittimità e non legittimità del provvedimento), solo per l'esclusione di una tutela in forma specifica; al di là di tali profili, non è dato desumere legittimamente dall'ordinamento elementi od argomenti a sostegno della tesi per cui l'indennizzo, in sede di liquidazione, deve avere un ammontare necessariamente inferiore a quello del risarcimento »; il Giudice amministrativo siciliano prosegue, rilevando che « l'indennizzo per la revoca di un provvedimento amministrativo non incidente su rapporti negoziali, deve comprendere tanto il danno emergente che il lucro cessante: la disposizione di cui al comma 1-bis dell'art. 21-*quinquies* ha, infatti, natura derogatoria rispetto al carattere omnicomprensivo, in relazione al pregiudizio cagionato, dell'obbligazione indennitaria ».

interessi, in virtù dei quali è possibile garantire tutela anche per quei danni non aventi natura meramente patrimoniale: infatti, come confermato dalla disciplina civilistica, mentre il termine “danno” si rinviene con esclusivo riferimento alla materia delle obbligazioni, con riferimento ai diritti della personalità viene utilizzato il diverso termine di “pregiudizio”⁴².

Forse qualche utile elemento ermeneutico potrebbe essere tratto dalla disciplina processuale della tutela cautelare. L’art. 55 d.lgs. 104/2010, con riferimento ai presupposti per la concessione della misura cautelare collegiale, si riferisce al pregiudizio grave e irreparabile, riprendendo il testo dell’art. 21, comma 8, l. 1034/1971, come modificato dall’art. 3 l. 205/2000⁴³. Il riferimento al termine pregiudizio, piuttosto che a quello di danno, in linea con la natura delle misure cautelari, consistente nell’evitare che dall’esecuzione del provvedimento amministrativo illegittimo (o dal comportamento inerte) derivino conseguenze pregiudizievoli che non possono essere rimosse o risarcite, sottende la volontà legislativa di prendere in considerazione ipotesi di inconvenienti di natura non meramente patrimoniale⁴⁴.

Seguendo tale linea interpretativa, dunque, sembra potersi concludere nel senso che l’indennizzo correlato alla revoca potrebbe trovare ingresso non soltanto nel caso di danni aventi natura meramente patrimoniale, ma anche di quelli non

42 Si v. l’art. 7 c.c., secondo cui « la persona, alla quale si contesti il diritto all’uso del proprio nome o che possa risentire *pregiudizio* dall’uso che altri indebitamente ne faccia, può chiedere giudizialmente la cessazione del fatto lesivo, salvo il risarcimento dei danni » e l’art. 10 c.c., a tenore del quale « qualora l’immagine di una persona o dei genitori, del coniuge o dei figli sia stata esposta o pubblicata fuori dei casi in cui l’esposizione o la pubblicazione è dalla legge consentita, ovvero con *pregiudizio* al decoro o alla reputazione della persona stessa o dei detto congiunti, l’autorità giudiziaria, su richiesta dell’interessato, può disporre che cessi l’abuso, salvo il risarcimento dei danni ».

43 Per un commento sulla disposizione di cui all’art. 55 d.lgs. n. 104/2010 sia consentito il rinvio a G. LA ROSA, *Art. 55 Misure cautelari collegiali*, in R. GAROFOLI – G. FERRARI (a cura di), *Codice del processo amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104)*, Molfetta, 2012, p. 975 ss.

44 Cfr. R. GAROFOLI - G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2010, p. 1890. Sui presupposti della tutela cautelare e, in particolare, sul requisito del *periculum in mora* nella previsione del c.p.a., cfr. M.A. SANDULLI, *La tutela cautelare nel processo amministrativo*, in federalismi.it ; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 1997; ALLENA M., FRACCHIA F., *Il ruolo e il significato della tutela cautelare nel quadro del nuovo processo amministrativo delineato dal d.lgs. 104/2010*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/2011, p. 191 ss.

patrimoniali che dovessero essere subiti dal soggetto nei cui confronti la revoca viene esercitata⁴⁵.

Siffatta impostazione, più versata sulle esigenze di tutela dei privati, però, suscita non poche perplessità se si pone mente al fatto che si produrrebbe una irragionevole disparità di trattamento tra il caso di revoca legittima e quello di revoca illegittima. Infatti, non soltanto l'importo della compensazione sarebbe identico, sebbene nel secondo caso il comportamento dell'amministrazione sia antiggiuridico, ma in questa ipotesi il soggetto danneggiato sarebbe onerato dal dover provare l'elemento soggettivo (dolo o colpa) dell'amministrazione; prova che, invece, non è richiesta per la liquidazione dell'indennizzo.

Né appare risolutivo quanto espresso dalla dottrina che sostiene la coincidenza quantitativa tra indennizzo e risarcimento⁴⁶, secondo cui, da un lato, nell'ipotesi di revoca illegittima potrebbe comunque chiedersi anche l'annullamento del provvedimento (il che non è possibile per l'atto legittimo) e, dall'altro, anche nell'ipotesi dell'indennizzo, di cui il soggetto contesta la stima, è necessario che l'interessato provi l'effettivo pregiudizio. Orbene, in primo luogo, la circostanza che la revoca illegittima possa essere annullata, a differenza di quella legittima, dipende dalla sua contrarietà all'ordinamento e non sembra comunque idonea a eliminare la questione relativa alla disparità di trattamento. Infatti, nella commisurazione dei danni cagionati da un provvedimento illegittimo dovrà certamente tenersi conto del suo successivo annullamento. Si prenda in considerazione, ad esempio, la revoca (illegittima) di un'autorizzazione per lo svolgimento di un'attività produttiva. E' chiaro che, nell'ipotesi in cui tale revoca venga annullata, nel computo del lucro cessante si dovranno tenere in considerazione le perdite subite fino al suo annullamento, atteso che successivamente il privato potrà riprendere l'attività. L'importo del risarcimento, dunque, sarebbe inferiore a quello dell'indennizzo (nella prospettiva in parola), dal

45 In questi termini, cfr. S. TARULLO, *Il riesercizio*, cit., 267, il quale ritiene che indennizzabile anche il c.d. danno all'immagine eventualmente arrecato: « Pensiamo alla revoca di una concessione per lo svolgimento di una data attività imprenditoriale o produttiva, che determina un crollo di reputazione della società che ne era prima titolare ».

46 G. MANFREDI, *Le indennità di autotutela*, cit., p. 203.

momento che in questa ipotesi per la quantificazione del lucro cessante dovrebbe tenersi certamente in considerazione la definitiva cessazione dell'attività determinata dalla revoca del provvedimento autorizzatorio. In sostanza, dunque, non sembra che l'aspetto dell'annullabilità della revoca illegittima sia sufficiente a ridurre la disparità di trattamento tra le due ipotesi. In secondo luogo, non pare risultare definitivamente risolutiva neanche la circostanza secondo cui anche nell'indennizzo l'interessato sarebbe onerato dal provare l'entità del pregiudizio⁴⁷. L'inconferenza di questa considerazione si coglie dal fatto che la prova del pregiudizio non può essere considerata equipollente a quella della colpa dell'amministrazione, in quanto, mentre la seconda attiene ai profili soggettivi, la prima è relativa agli elementi oggettivi, alla cui prova, peraltro, è comunque onerato anche il soggetto danneggiato *ex art. 2043 c.c.*: questi, infatti, deve sempre dimostrare il fatto antiggiuridico, il danno e il nesso eziologico tra il primo e il secondo.

Inoltre, come è stato rilevato⁴⁸, la distinzione in termini quantitativi tra indennizzo e risarcimento troverebbe conferma nel dato letterale degli articoli 1223⁴⁹ e 2043 c.c. Dalla lettura, anche in combinato disposto, delle norme richiamate, infatti, viene in rilievo come il ristoro che comprenda sia le perdite subite che il mancato guadagno è unicamente previsto con riferimento al risarcimento dei danni provocati da inadempimento o atto illecito, mentre l'art. 21-*quinquies*, riferendosi all'ipotesi di revoca legittima, ha cura di precisare che si tratta di indennizzo.

Infine, la tesi richiamata deve essere definitivamente superata proprio alla luce della disciplina del comma 1-*bis* dell'art. 21-*quinquies*. Infatti, sebbene come rilevato

⁴⁷ In particolare, G. MANFREDI, *Le indennità di autotutela*, *op. cit.*, p. 203, afferma che « pure il destinatario di un provvedimento di autotutela legittimo, qualora ritenga che l'amministrazione non abbia provveduto a liquidare nella giusta misura il danno, o, se si preferisce, il pregiudizio cagionatogli, si trova obbligato ad azionare in sede giudiziale la sua pretesa indennitaria, e, quindi, è gravato anch'egli, se non dall'onere di provare la colpa dell'amministrazione, quanto meno da quello di dimostrare l'entità del pregiudizio subito ».

⁴⁸ R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, *Le nuove regole dell'azione amministrativa al vaglio della giurisprudenza. Invalidità e autotutela*, Milano, 2007, p. 384.

⁴⁹ Secondo cui « Il risarcimento del danno per l'inadempimento o per il ritardo deve comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno, in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta ».

supra, la disposizione richiamata abbia un ambito applicativo speciale che rende difficile estenderne i criteri di commisurazione ivi contenuti in via generale, non può sfuggire come la quantificazione dell'indennizzo che tenga in considerazione sia il danno emergente che il lucro cessante si porrebbe in drammatico contrasto con i principi di ragionevolezza, parità di trattamento ed equità. Infatti, si finirebbe col riservare un trattamento indennitario deteriore nell'ipotesi in cui la revoca incida su rapporti negoziali, e questo oltre che in violazione dei principi sopra richiamati sarebbe anche irrazionale, dal momento che si finirebbe con il garantire una minore tutela proprio a quelle ipotesi in cui sarebbe più forte l'esigenza di tutelare il privato, il cui affidamento sarebbe addirittura giustificato dalla sussistenza di un vincolo negoziale.

Secondo altra linea interpretativa⁵⁰, si potrebbe ritenere di estendere anche alle ipotesi di revoca il criterio che parte della dottrina ha ritenuto doversi applicare all'indennizzo conseguente al recesso dagli accordi⁵¹. In particolare, è stato ritenuto estendibile anche al recesso dagli accordi *ex art. 11 l. n. 241/1990* il criterio di determinazione legislativamente previsto con riferimento alla risoluzione di una concessione di lavori, che prevedeva, oltre il pagamento del valore delle opere realizzate e degli oneri accessori, anche il pagamento del 10% del valore delle opere ancora da eseguire ovvero della parte del servizio ancora da gestire, valutata sulla base del piano economico-finanziario.

La richiamata impostazione non manca di suscitare interesse, dal momento che, da un lato, consente di tutelare adeguatamente la posizione del privato, prevedendo la

⁵⁰ M. IMMORDINO, *Revoca del provvedimento*, cit., p. 515 ss.

⁵¹ G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003, p. 242, il quale ha ritenuto di poter considerare applicabile anche al caso di recesso dagli accordi la disciplina posta dall'art. 37-*septies* l. n. 109 del 11 febbraio 1994, secondo cui « Qualora il rapporto di concessione sia risolto per inadempimento del soggetto concedente ovvero quest'ultimo revochi la concessione per motivi di pubblico interesse, sono rimborsati al concessionario: a) il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, ovvero, nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti dal concessionario; b) le penali e gli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione; c) un indennizzo, a titolo di risarcimento del mancato guadagno, pari al 10 per cento del valore delle opere ancora da eseguire ovvero della parte del servizio ancora da gestire valutata sulla base del piano economico-finanziario ». La l. 109/1994 è stata abrogata dal d.lgs 163/2006, che, per quanto qui rileva, all'art. 158 riprende il contenuto dell'art. 37-*septies*, cit.

liquidazione del 10% del lucro cessante e, dall'altro, sfuggirebbe dalle critiche relative alla sovrapposizione tra indennizzo da atto legittimo e risarcimento da atto illegittimo, atteso che nel primo caso il lucro cessante verrebbe liquidato solo in parte. Tuttavia, non si possono tacere le difficoltà di applicare in via generale un criterio espressamente previsto soltanto per ipotesi specifiche, che, peraltro, sono dotate di caratteri che solo parzialmente si riscontrano nell'istituto della revoca. Non si dimentichi, infatti, che la disciplina di cui all'art. 158 d.lgs 163/2006 (già art. 37-septies l. 109/1994) trova il suo ambito di applicazione con riferimento alla finanza di progetto, caratterizzata dalla stipulazione di un contratto di concessione che lega, sinallagmaticamente, l'amministrazione pubblica con il privato concessionario⁵². Dunque, è evidente come tale elemento non si possa certo riscontrare in qualsiasi provvedimento che verrebbe inciso dalla revoca, potendo semmai trovare qualche analogia unicamente con le ipotesi previste dal comma 1-bis, art. 21-quinquies. Da qui, pertanto, l'impossibilità di mutuare dalle disposizioni richiamate i criteri di quantificazione dell'indennizzo valevoli per tutte le ipotesi di revoca⁵³.

Le critiche difficilmente superabili, che indeboliscono non poco le tesi appena esposte, inducono a preferire, almeno in astratto, una terza linea interpretativa, più volte avallata dalla giurisprudenza⁵⁴, secondo cui l'indennizzo andrebbe commisurato al solo danno emergente, non dovendosi invece tenere in alcun conto il mancato guadagno⁵⁵. Non può, però, sfuggire come tale criterio di

⁵² Si v. il comma 11 dell'art. 153 d.lgs n. 163/2006 che fa espresso riferimento al « contratto di concessione ».

⁵³ In questo senso, cfr. A. TRAVI, *La revoca dopo la legge n.15 del 2005*, cit., p. 209, il quale afferma che « la tendenza in contesti vicini ad applicare certi criteri astratti – come quella che assegna rilievo al 10% del valore della prestazione non eseguita dal privato – appare del tutto empirica ed è priva di un fondamento giuridico appagante ».

⁵⁴ Di recente, il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione Sicilia, con sent. 479 del 17 novembre 2017, ha ritenuto opportuno « conformarsi all'indirizzo giurisprudenziale prevalente (avallato dalla più parte della dottrina), secondo cui tale beneficio riparatorio è volto a coprire solamente il c.d. « danno emergente »; e cioè a reintegrare il destinatario del provvedimento di revoca (già beneficiario del provvedimento revocato) dei soli costi sopportati ai fini di negoziare con l'Amministrazione[...] e per adempiere ad obblighi o oneri eventualmente legati alla fase precontrattuale ».

⁵⁵ In questo senso concludono R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, *Le nuove regole dell'azione amministrativa al vaglio della giurisprudenza*, cit., p. 386; S. TARULLO, *Il riesercizio*, cit., p. 265.

quantificazione sia stato messo in crisi a seguito dell'introduzione nell'art. 21-*quinquies* del comma 1-*bis*. Come si è già avuto modo di accennare, infatti, tale disposizione ha specificamente parametrato l'indennizzo al danno emergente, solo nelle ipotesi in cui la revoca incida su rapporti negoziali. E visto che questa previsione ha un ambito applicativo limitato solamente alle ipotesi di revoca incidente su rapporti negoziali, sembrerebbe suggerire, ragionando *a contrario*, che, in via generale, dovrebbe tenersi in considerazione non solo il danno emergente, ma anche il lucro cessante⁵⁶.

Invero, la tesi prospettata, che prevede la commisurazione dell'indennizzo al solo danno emergente, in via generale, potrebbe essere, non solo "salvata" anche alla luce del comma 1-*bis*, ma addirittura ricevere da tale ultima disposizione un definitivo riconoscimento legislativo. Infatti, seppur con qualche innegabile sforzo ermeneutico, è possibile sostenere che il vero elemento distintivo tra l'ipotesi di revoca generale (di cui al comma 1) e quella di revoca incidente su rapporti negoziali (di cui al comma 1-*bis*) non stia nel riferimento al danno emergente, quanto piuttosto nella seconda parte della disposizione. In sostanza, nelle ipotesi di cui al comma 1-*bis* il *quantum* di indennizzo potrebbe essere, addirittura, inferiore rispetto al danno emergente, perché solo in queste ipotesi si deve tenere in considerazione l'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo all'interesse pubblico e l'eventuale concorso di questi o di altri soggetti all'erronea valutazione. E, dunque, se la specialità della previsione di cui al comma 1-*bis* sta nel fatto che l'ammontare dell'indennizzo in questo caso deve tenere conto degli altri due elementi richiamati, ne deriva che proprio la disposizione in esame fissa la regola per cui, in tutti gli altri casi, l'indennizzo è commisurato al danno emergente.

Le considerazioni che precedono tendono, in definitiva, a mettere in evidenza come l'indennizzo, nelle ipotesi generali di revoca, debba essere quantificato sulla base del danno emergente. E questo criterio avrebbe una valenza trasversale, nel senso

⁵⁶ In questo senso F. VOLPE, *Prime riflessioni sulla riforma dell'art. 21-quinquies*, cit.

che troverebbe applicazione a prescindere dai presupposti che hanno giustificato l'adozione del provvedimento di revoca⁵⁷.

L'unicità del criterio di quantificazione dell'indennizzo, tuttavia, è stata messa in discussione da chi ha affrontato l'argomento, secondo un approccio di analisi economica del diritto⁵⁸. In quest'ottica, valorizzando i criteri di efficienza complessiva, è stato rilevato come l'intervento dell'amministrazione in autotutela non avrebbe sempre la medesima "meritevolezza". Infatti, mentre la revoca determinata da *ius superveniens* è connaturata alle evoluzioni del contesto circostante, quella per *ius poenitendi* rispecchia una inefficienza dell'amministrazione che, non avendo adeguatamente valutato l'interesse pubblico *ab origine*, è costretta a tornare sui propri passi.

Ora, sul versante dell'efficienza dell'agire amministrativo, le due situazioni non sarebbero equivalenti, al punto che, addirittura, la seconda ipotesi dovrebbe essere fortemente disincentivata. Del resto, solo disincentivando la revocabilità per *ius poenitendi*, le amministrazioni sarebbero poste nella condizione di dover valutare nel modo migliore possibile la rispondenza del provvedimento al pubblico interesse già nella fase dell'originaria adozione. Diversamente opinando, il soggetto pubblico sarebbe indotto a una non esaustiva valutazione dell'interesse pubblico nella fase dell'originaria adozione, salva appunto la possibilità di disporre della revoca.

Tale diversità ontologica e funzionale delle due fattispecie comporterebbe esigenze di tutela diverse per il privato e dovrebbe avere altresì un diretto riflesso sulla quantificazione dell'indennizzo. E, quindi, il lucro cessante potrebbe essere proprio lo strumento idoneo per conseguire una giusta distinzione tra le diverse fattispecie: in sostanza, mentre per la revoca per *ius-superveniens* la quantificazione dell'indennizzo si fonderà unicamente sul danno emergente, per quella per *ius-*

⁵⁷ In questo senso si v. TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 27 novembre 2008, n. 20237, in www.giustizia-amministrativa.it, confermata da Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2010, n. 2244, cit., da cui emerge che ai fini della quantificazione dell'indennizzo è stato tenuto in considerazione esclusivamente il rimborso delle spese sostenute per diritti di segreteria e di quelle già sostenute per l'espletamento del servizio. Alcun rilievo, invece, sembra essere stato dato ai profili relativi al mancato guadagno.

⁵⁸ Questo approccio è proposto da A. TRAVI, *La revoca dopo la legge n.15 del 2005*, cit., p. 207 ss.

poenitendi si dovrà tenere in considerazione oltre che del danno emergente anche del lucro cessante⁵⁹. A ciò si aggiunga che, secondo la dottrina che si richiama, la quantificazione dell'indennizzo, oltre ai presupposti della revoca, al fine di scoraggiare comportamenti opportunistici o comunque inefficienti dei privati, dovrebbe aver riguardo anche ad alcuni elementi concreti ulteriori⁶⁰.

Certo è, tuttavia, che tale criterio modulare di quantificazione dell'indennizzo - che tenga in considerazione le ragioni di efficienza suggerite dall'analisi economica del diritto - si potrebbe porre in contrasto con il principio di legalità sostanziale⁶¹ e certezza del diritto.

Un equo contemperamento tra le due posizioni, allora, potrebbe essere intercettato nella valorizzazione dell'art. 12 l. 241/1990⁶² anche con riferimento alla liquidazione dell'indennità di revoca. Secondo il dettato di questa disposizione la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari, nonché l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere "sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni precedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi". Pur nella consapevolezza che la norma richiamata trovi il suo diretto ambito applicativo nell'attribuzione di risorse pubbliche con finalità di sovvenzione, si potrebbe ritenere che la stessa sia espressione di un più generale principio, secondo cui la pubblica amministrazione, anche al fine di garantire l'imparzialità e la trasparenza, dovrebbe prestabilire - mediante un atto di portata generale (verosimilmente, un regolamento) - i criteri

⁵⁹ In questi termini, A. TRAVI, *La revoca dopo la legge n.15 del 2005*, op. cit., p. 214. La giurisprudenza non pare, però, persuasa da questa proposta dottrinale, come dimostra, *ex multis*, Cons. St., sez. V, 21 dicembre 2017, n. 6009.

⁶⁰ A. TRAVI, *La revoca dopo la legge n.15 del 2005*, op. cit., p. 213, secondo cui la previsione di un indennizzo *standard*, disancorato dalla situazione concreta, favorirebbe i sottoinvestimenti, in quanto il privato, a fronte del rischio di revoca, sarebbe indotto a massimizzare il margine dell'indennizzo rispetto all'investimento. Anche il criterio guida del danno emergente, ossia il valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati indurrebbe il privato ad effettuare investimenti di misura superiore rispetto al mercato. Pertanto, l'A. propone la necessità di introdurre un criterio di selezione fra gli investimenti.

⁶¹ Così G. MANFREDI, *Le indennità di autotutela*, cit., p. 208.

⁶² Ritene che l'art. 12 l. 241/1990 debba trovare applicazione anche con riferimento alla questione dell'indennità G. CARLOTTI, *Il nuovo provvedimento amministrativo*, cit., p. 314.

cui si atterrà per qualsiasi esborso di danaro pubblico, cui potrebbe essere ricondotto anche il pagamento dell'indennità di revoca.

Del resto, questa interpretazione potrebbe trovare in qualche modo anche il conforto della lettera della legge, laddove si attribuisca al riferimento ai "vantaggi economici di qualunque genere" una lettura estensiva, tale da comprendere non soltanto i trasferimenti finanziari con finalità di sussidio o beneficio pubblico⁶³, ma appunto qualsiasi esborso di danaro, a prescindere dalla natura e dalla causa, cui potrebbe essere ricondotto anche il pagamento dell'indennità di revoca.

Risulta evidente, in realtà, che la soluzione prospettata non risolve definitivamente i dubbi sulla violazione del principio di legalità sostanziale che la dottrina sopra richiamata ha profilato con riferimento all'applicazione di un criterio modulare; tuttavia, potrebbe ritenersi che, in assenza di alcun criterio legislativamente definito, anche la ricerca di linee-guida a partire dai principi del sistema, attese le perplessità sopra prospettate (circa la difficoltà di rintracciare un criterio di preferenza), finirebbe con l'esporre i privati all'evidente rischio di non poter conoscere in anticipo la concreta quantificazione dell'indennizzo in caso di revoca.

Tali incertezze e le conseguenze negative che ne deriverebbero in termini di protezione della posizione del privato, dunque, potrebbero giustificare un'adeguata valorizzazione dell'art. 12 l. 241/1990, nel senso sopra prospettato, e l'implementazione da parte delle amministrazioni di atti a contenuto generale contenenti la fissazione di criteri di liquidazione. E, a questo punto, non si vede perché l'amministrazione anziché adottare criteri *standard* non possa utilizzare strumenti di commisurazione modulari, nell'ottica efficientistica dell'analisi economica del diritto, sopra richiamata.

Tuttavia, non può tacersi la difficoltà di rintracciare nella richiamata valorizzazione dell'art. 12, cit., una soluzione adeguata a copertura dei paventati rischi di

⁶³ Sebbene per altra fattispecie, fornisce una lata interpretazione della norma richiamata TAR, Lazio, Latina, sez. I, 30 luglio 2008, n. 987, secondo cui « l'art. 12, l. 7 agosto 1990 n. 241 non si riferisce alla (sola) ipotesi di benefici economici ivi espressamente elencati, ma in maniera generica e onnicomprensiva a qualsiasi fattispecie di attribuzione di «vantaggi economici», non esclusi, quantomeno in via analogica, i gettoni di presenza spettanti, ai singoli componenti, per la partecipazione alle sedute della Commissione di esame per il rilascio dell'attestato di abilitazione all'esercizio dell'attività venatoria ».

violazione del principio di legalità e di certezza del diritto. Infatti, anche laddove si volesse configurare l'obbligo di individuare *ex ante* e con il meccanismo di cui all'art. 12, cit., i criteri di quantificazione (in ipotesi, anche, modulari) dell'indennizzo, non potrebbe sfuggire come tale obbligo graverebbe solo in capo alle pubbliche amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, giusta il disposto dell'art. 29 l. 241/1990⁶⁴.

5. I criteri di quantificazione dell'indennizzo in caso di revoca di provvedimenti che incidono su rapporti negoziali

Come si è già osservato *supra*, la questione relativa alla commisurazione del *quantum* dell'indennizzo è stata resa più complessa dall'introduzione del comma 1-*bis* nell'art. 21-*quinquies* a opera dell'art. 13, comma 8-*duodevices*, l. 2 aprile 2007, n. 40 di conversione del d. l. 31 gennaio 2007, n. 7.

Mette conto ricordare che il comma 1-*bis*, in ordine alla revoca di provvedimenti che incidano su rapporti negoziali, dispone che l'indennizzo è parametrato al solo danno emergente e, per la sua concreta quantificazione, devono tenersi in

⁶⁴ Secondo cui « 1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. Le disposizioni di cui agli articoli 2-*bis*, 11, 15 e 25, commi 5, 5-*bis* e 6, nonché quelle del capo IV-*bis* si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche. 2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge. 2-*bis*. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti. 2-*ter*. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano. 2-*quater*. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela. 2-*quinquies*. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione ».

considerazione due ulteriori elementi: ossia, *a*) l'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, e *b*) l'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico.

A tutta prima, può rilevarsi come i richiamati criteri, volti a ridurre (al di sotto del danno emergente) la misura del *quantum* da indennizzare, siano in linea con la natura dell'indennizzo, quale strumento di tutela nei confronti dell'affidamento (o, meglio, come si è detto, del suo consolidamento) del privato nei confronti della stabilità dell'atto amministrativo. Se nonostante che il beneficiario del provvedimento revocando conoscesse la contrarietà dell'atto all'interesse pubblico o se, addirittura, avesse concorso all'erronea valutazione della sua compatibilità con l'interesse pubblico, questi avesse comunque agito in attuazione del provvedimento, consolidando la propria posizione, sarebbe evidente la mancanza di un affidamento legittimo e, quindi, comprensibile la decurtazione dell'indennizzo⁶⁵ (o, forse, addirittura la sua completa eliminazione).

Tuttavia, occorre notare come il riferimento alla conoscibilità da parte del privato dell'inadeguatezza dell'atto revocando e all'eventuale concorso di quest'ultimo o di altro soggetto nell'erronea valutazione del merito lasci perplessi e sia foriero di consistenti dubbi applicativi. Prendendo le mosse dal concorso del privato nell'erronea valutazione, deve essere rilevato come tale elemento risulti, per un verso, inutile e, per altro verso, non del tutto adeguato.

In primo luogo, infatti, l'ordinamento contiene già disposizioni che consentono alla pubblica amministrazione di difendersi dall'induzione in errore. Come ribadito dalla giurisprudenza⁶⁶ e dalla dottrina⁶⁷, nel rapporto procedimentale che si istaura

⁶⁵ Così R. GIOVAGNOLI, *I criteri per la quantificazione*, cit., p. 401 ss.

⁶⁶ TAR Sicilia, Catania, 20 aprile 2006, n. 611; Cons. St., sez. IV, 11 ottobre 2006, n. 6059.

⁶⁷ Cfr. F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico, dagli anni "trenta" all'"alternanza"*, Milano, 2001; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002, spec. p. 313 ss., il quale rileva che « se le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati sono assoggettati ai doveri propri di tutti i soggetti dell'ordinamento, al dovere dell'ente pubblico di rispettare nel corso del procedimento il principio di buona fede (connesso al principio di solidarietà), parrebbe corrispondere il dovere di correttezza del privato, anch'egli

tra amministrazione e amministrato, quest'ultimo è tenuto a comportarsi secondo buona fede e correttezza. Nel caso in cui al privato fosse imputabile l'erronea determinazione da parte della pubblica amministrazione della rispondenza dell'atto all'interesse pubblico, peraltro, sebbene faccia riferimento espresso al danno, verrebbe in rilievo l'art. 1227, comma 1, c.c., a tenore del quale "se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne derivano".

In secondo luogo, dal punto di vista dell'amministrato, sembra che sia distorto il principio dell'auto-responsabilità, che presuppone l'antigiuridicità dell'atto lesivo e la disponibilità da parte del privato di tutti gli strumenti necessari per pervenire a una decisione consapevole e informata⁶⁸.

In terzo luogo, non è esente da critiche neanche il riferimento all'eventuale concorso di "altri" nell'erronea valutazione della compatibilità dell'atto revocato con l'interesse pubblico. Siffatta previsione, a tutta prima, parrebbe giustificare la decurtazione dell'indennizzo sul semplice apporto negativo di terzi soggetti nella valutazione operata dall'amministrazione, a prescindere dal fatto che il soggetto beneficiario del provvedimento revocando conoscesse o meno l'azione del terzo. Tuttavia, pare che ragioni di giustizia, equità e ragionevolezza, giustifichino l'applicazione al caso di specie dell'art. 1439, comma 2, c.c. che, in relazione al dolo

chiamato ad agire in buona fede in sede procedurale » (pg. 315); pertanto, « nel procedimento, oltre al potere amministrativo emergerebbe quale situazione giuridicamente rilevante anche quella dell'individuo/i coinvolto/i dall'azione amministrativa, titolare/i di poteri (di partecipazione, di accedere ai documenti, di assumere informazioni sullo stato della procedura dal responsabile del procedimento, ecc.) e di doveri di correttezza, il cui fine è di garantire l'esercizio dei poteri procedurali in modo conforme alle regole della buona fede e alla legge in generale » (p. 316). L'A., quindi, ritiene che in ipotesi di danni da attività amministrativa illegittima conseguenti a false attestazioni rese dal privato dovrebbe profilarsi, quanto alle conseguenze risarcitorie, una ipotesi di corresponsabilità tra l'ente pubblico e il soggetto privato.

⁶⁸ S. PUDDU, *La revoca*, cit., p. 581 ss. sul punto cfr. anche F. ROMOLI, *Funzione amministrativa, interesse pubblico e responsabilità nella riforma dell'indennità di revoca*, in *Dir. amm.*, 2009, 860, secondo cui questa impostazione implicherebbe che il privato avesse « un ruolo partecipativo significativamente più invasivo di quello comunemente elaborato, i cui confini non si arrestano più al puro apporto di circostanze soggettive attraverso cui condizionare dall'esterno un'operazione di sintesi degli interessi demandata alla pubblica amministrazione, ma si estendono sino a coinvolgere il profilo dell'opportunità dell'atto, insinuandosi direttamente nella sfera di valutazione dell'interesse pubblico ».

del terzo per quanto rileva per l'annullamento del contratto, prevede che "Quando i raggiri sono stati usati da un terzo, il contratto è annullabile se essi erano noti al contraente che ne ha tratto vantaggio". Orbene, con riferimento alla questione in parola, può ritenersi in definitiva che il fatto di "altri" che abbia contribuito all'erronea valutazione dell'interesse pubblico, ha rilievo solo laddove (e nei limiti in cui) il beneficiario del provvedimento revocando ne fosse al corrente. Infine, la previsione in argomento si manifesta del tutto inadeguata, laddove si tenga in considerazione che in siffatta ipotesi sarebbe più corretto ricondurre il provvedimento di secondo grado all'annullamento d'ufficio piuttosto che alla revoca. Infatti, se il concorso del destinatario o di terzi ha avuto come conseguenza quella di alterare la percezione della realtà all'amministrazione, al punto che questa non è stata in grado di valutare la corretta rispondenza della decisione adottata all'interesse pubblico, ciò significa che lo stesso provvedimento è risultato viziato da eccesso di potere, almeno nella forma di travisamento di fatti, carenza o insufficienza di istruttoria; con la conseguenza che l'amministrazione, in presenza di un vizio di legittimità, dovrebbe più correttamente procedere al suo annullamento e non alla revoca⁶⁹.

Ulteriori nodi problematici si annidano nella previsione relativa alla conoscenza o conoscibilità da parte del privato beneficiario della contrarietà del provvedimento con l'interesse pubblico. Infatti, il presupposto da cui ha origine la richiamata previsione non appare del tutto condivisibile. In particolare, sembra che il privato sia onerato a tenere in considerazione sempre e comunque la soddisfazione dell'interesse pubblico, prerogativa che, come noto, spetta unicamente alla pubblica amministrazione. E' solo questa, infatti, che investita dalla legge a curare un determinato interesse pubblico deve preoccuparsi di adottare decisioni adeguate al suo perseguimento. Del resto, il privato non avrebbe evidentemente neanche gli strumenti per poter effettuare una decisione che rientra non a caso nel c.d. "merito amministrativo"⁷⁰.

⁶⁹ Anche su questi profili si v. G. MANFREDI, *Revoca e modelli di tutela*, cit.

⁷⁰ Fa notare sul punto A. LUPO, *Premesse per uno studio sulla revoca degli atti amministrativi*, Milano, 2013, p. 9, "non occorre, infatti, un particolare sforzo esegetico per rilevare come, in tali

6. La liquidazione dell'indennizzo quale elemento del provvedimento di revoca

Una questione di interesse non solo teorico è quella relativa alla possibilità di considerare l'indicazione della misura indennitaria come elemento essenziale del provvedimento di revoca, la cui carenza costituirebbe motivo di illegittimità dello stesso.

Invero, la giurisprudenza amministrativa, allo stato, si è consolidata nell'orientamento secondo cui l'indicazione della misura dell'indennizzo può essere contenuta in atto diverso e separato da quello con cui si dispone la revoca e, in particolare, esclude la necessità che lo stesso sia richiamato nel provvedimento di revoca. Quest'ultimo, dunque, sarà legittimo solo laddove contenga un'esauriente motivazione circa le ragioni sottese alla sua adozione, a nulla rilevando la mancata quantificazione dell'indennizzo⁷¹. In altre parole, la mancata previsione dell'indennizzo semplicemente legittima il privato ad azionare la pretesa patrimoniale innanzi al giudice amministrativo che potrà scrutarne i presupposti⁷².

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, queste conclusioni non sono pienamente condivisibili.

evenienze, il privato risulti gravato di un duplice onere, che, da un lato, gli impone di indirizzare l'agere amministrativo verso una valutazione conforme all'interesse pubblico e, dall'altro, gli richiede di svolgere un giudizio di conformità dell'azione amministrativa rispetto allo stesso interesse pubblico".

⁷¹TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 26 marzo 2018, n. 1923; TAR Campania, Napoli, Sez. I, 4 aprile 2017, n. 1803; Cons. St., Sez. V, 8 marzo 2017, n. 1100, secondo cui « dall'autonomia sul piano sostanziale di questa disposizione amministrativa di esborso finanziario rispetto al presupposto ritiro di un precedente provvedimento per sopravvenute ragioni di interesse pubblico si evince che la mancata previsione di tale forma di ristoro non comporta l'invalidità della determinazione assunta in autotutela, in applicazione del principio di carattere generale utile per inutile non vitiatur (art. 1419 cod. civ.) »; TAR Trieste, Sez. I, 6 aprile 2016, n. 116. Cons. St., sez. III, 16 febbraio 2012, n. 833, in *Diritto & Giustizia*, 2012, 19 marzo; in questo senso, anche, Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2012, n. 689, in *Foro amm. CDS*, 2012, 296; Cons. Stato, sez. VI, 17 marzo 2010, n. 1554, in www.deaprofessionale.it. In dottrina, cfr. G. CARLOTTI, *Il nuovo provvedimento amministrativo*, cit., p. 317.

⁷² Da ultimo v. Cons. St., Sez. VI, 28 febbraio 2019, n. 1398, secondo cui « l'eventuale mancata previsione dell'indennizzo previsto dall'art. 21-quinquies della legge n. 241 del 1990 non ha efficacia viziante o invalidante dell'atto di revoca, ma legittima unicamente il privato ad azionare la relativa pretesa patrimoniale, anche davanti al giudice amministrativo ».

Pur potendo ammettere che l'atto di liquidazione dell'indennizzo sia formalmente separato dal provvedimento di revoca, sarebbe preferibile che quest'ultimo contenga in modo chiaro ed esplicito l'ammontare dell'indennizzo da corrispondere. E ciò perché il *quantum* dell'indennizzo rientra nella ponderazione degli interessi che deve essere effettuata per procedersi alla legittima adozione della revoca. Il ritiro dell'atto, infatti, non può avvenire se non dopo che la pubblica amministrazione abbia effettuato un giudizio congiunto circa l'interesse privato del soggetto beneficiario del provvedimento revocando, l'interesse pubblico specifico affidato alla sua cura e l'interesse pubblico al risparmio di spesa che è, evidentemente, strettamente collegato alla concreta quantificazione dell'indennizzo⁷³. Inoltre, la quantificazione dell'indennizzo non può affrancarsi completamente dalle logiche del risparmio nella spesa pubblica, tornate alla ribalta dopo l'introduzione a livello costituzionale dei principi di sostenibilità finanziaria e di pareggio di bilancio⁷⁴. La necessità che tutta l'attività della pubblica amministrazione debba essere informata al rispetto dei richiamati principi determina una rinnovata centralità delle conseguenze economiche della revoca nella ponderazione degli interessi rilevanti. In altre parole, nell'adozione del provvedimento di revoca, l'amministrazione è chiamata a tenere in considerazione l'impatto che l'esborso dell'indennizzo può avere sugli equilibri di bilancio; nel caso in cui, ad esempio, la revoca fosse assunta senza aver tenuto in considerazione

⁷³ Cfr. E. STICCHI DAMIANI, *La revoca dopo la l.n. 15 del 2005*, in *Foro amm.-Tar* 2006, p. 1547 ss., p. 1550. Sul tema ha insistito di recente F. TIRIO, *Responsabilità civile della P.A. ed esigenze di finanza pubblica. Limitazioni di responsabilità e traslazione assicurativa del danno*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2/2018, p. 493 ss.

⁷⁴La l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, recante "introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, al fine di imporre alle pubbliche amministrazioni una gestione finanziaria che risulti sostenibile e volta al rispetto del pareggio di bilancio. Il nuovo art. 81, comma 1, Cost. prevede che « lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico ». Inoltre, l'art. 97 Cost. stabilisce che « le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico ». Ai sensi del comma 6 dell'art. 81, cit., al legislatore è stato affidato il compito di prevedere il "contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni ». Le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio sono state poste dalla l. 24 dicembre 2012, n. 243.

L'esborso monetario che della stessa rappresenta la contropartita, quest' ultimo dovrebbe considerarsi illegittimo, in quanto viziato da eccesso di potere, almeno nella forma del difetto e carenza di istruttoria e dell' insufficienza della motivazione. E nell'ipotesi in cui l'indennizzo dovesse incidere sugli equilibri di bilancio, il provvedimento di secondo grado potrebbe altresì essere ritenuto illegittimo per violazione dei principi di sostenibilità finanziaria e di pareggio di bilancio.

Dall'analisi che precede, dunque, discende l'assoluta rilevanza e centralità della corretta quantificazione dell'indennizzo già nella fase istruttoria di valutazione e ponderazione dei rilevanti interessi, preliminare e prodromica all'adozione del provvedimento finale. Per tale ragione, dunque, si ritiene che il prevalente orientamento giurisprudenziale risulti del tutto insoddisfacente e non condivisibile, nella misura in cui presuppone che l'indennizzo abbia una rilevanza esclusiva a vantaggio dell'interesse del privato.

7. Considerazioni conclusive

L'indennità di revoca rappresenta un importante strumento attraverso cui il legislatore ha inteso tutelare l'affidamento del privato sulla stabilità delle decisioni amministrative. Tuttavia, le considerazioni sviluppate nel corso del presente saggio consentono di rilevare la insufficienza della mera corresponsione dell'indennità di revoca al fine di fornire al principio dell'affidamento una adeguata tutela. La necessità che l'attività amministrativa si conformi ai principi europei, giusta il disposto dell'art. 1, comma 1, l. 241/1990, in uno con i richiamati indirizzi del Giudice europeo che ha fortemente limitato il potere di revoca, induce a ritenere che il legittimo affidamento nell'ordinamento nostrano non possa dirsi tutelato dalla mera corresponsione dell'indennità, ma l'amministrazione deve essere tenuta a ulteriori e più stringenti accorgimenti. In quest'ottica, dunque, assume preminente rilievo il bilanciamento degli interessi rilevanti (quelli pubblici e quelli del privato destinatario del provvedimento) e la predeterminazione dei criteri mediante i quali si dovrà procedere alla quantificazione dell'indennizzo.

Su tale ultimo aspetto, peraltro, atteso il sicuro rilievo dell'indennità anche quale strumento di responsabilizzazione dell'amministrazione, il comma 1-bis dovrebbe essere applicato in modo restrittivo. Nell'ipotesi in cui il privato dovesse spiegare azione giurisdizionale avverso la quantificazione dell'indennità, la ricorrenza, nel caso di specie, di uno dei presupposti previsti dalla norma *de qua*, nonché il suo concreto impatto sulla valutazione del *quantum*, dovrà essere provata in giudizio: mentre l'amministrazione sarà tenuta a provare la sussistenza degli elementi di cui al comma 1-bis, cit., il privato dovrà fornirne prova contraria.

A tal riguardo, tuttavia, il giudice amministrativo nel valutare le prove secondo "il suo prudente apprezzamento" (art. 64, comma 4, c.p.a.) non può che tenere in adeguata considerazione tutti i richiamati profili di problematicità che rendono assai arduo sostenere come il privato possa conoscere la contrarietà di un atto all'interesse pubblico o, addirittura, concorrere nell'errata valutazione (di merito) operata dalla pubblica amministrazione.

In definitiva, le cennate difficoltà applicative dovranno necessariamente essere risolte attraverso una prudente e ponderata valutazione operata in sede giurisdizionale⁷⁵.

Da ultimo, deve ancora essere rilevato come l'introduzione a livello costituzionale dei principi di sostenibilità finanziaria e di pareggio di bilancio potrebbero rappresentare un importante ostacolo per l'esercizio del potere di revoca. La necessità che l'attività amministrativa rispetti i richiamati principi e la difficoltà di prevenire le conseguenze economiche derivanti dall'esercizio del potere di secondo grado, potrebbero portare a circoscrivere l'utilizzo della revoca solo a

⁷⁵ È da segnalare, in questa direzione, la già richiamata sentenza della Corte di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia n. 479 del 17 novembre 2017 nella parte in cui, ai fini della liquidazione, fa riferimento all'art. 34, comma 4, c.p.a., ordinando all'appellante di "presentare all'Amministrazione entro sessanta giorni dalla comunicazione in via amministrativa (o dalla notifica ad istanza di parte, se precedente) della presente sentenza una nota delle spese e dei costi affrontati; ed all'Amministrazione di formulare, previa verifica della documentazione pervenuta ed entro sessanta giorni dall'avvenuta ricezione della stessa, una «proposta indennitaria» per i titoli precedentemente indicati (spese di partecipazione alla gara, spese progettuali e spese per eventuali oneri connessi alla fase precontrattuale)". Cfr. sul punto P. TONNARA, *Indennizzo in caso di revoca del provvedimento: la condanna "sui criteri"*, in *Urb. e app.*, 2/2018, p. 164 ss.

quelle ipotesi in cui la corresponsione dell'indennizzo sia finanziariamente sostenibile, ovvero laddove a questa corrisponda un controbilanciato risparmio di spesa.

Ora, se l'attenzione verso una più oculata gestione delle risorse pubbliche è certamente meritevole di un generale apprezzamento, non può però tacersi la preoccupazione di una eccessiva "mercificazione" dell'interesse pubblico. Infatti, sebbene la scelta di esercitare, o meno, il potere di secondo grado debba trovare fondamento (prevalentemente) sulla valutazione circa la migliore cura di quell'interesse, le (incerte) conseguenze economiche dell'esercizio della revoca, nonché il necessario rispetto dei principi di sostenibilità finanziaria e pareggio di bilancio, potrebbero comprimerne il concreto esercizio, con buona pace per la funzionalizzazione dell'attività della pubblica amministrazione.